2015D33920

Inbreng verslag van een schriftelijk overleg

Binnen de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap hebben enkele fracties de behoefte om vragen en opmerkingen voor te leggen over de brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap d.d. 1 juli 2015 over de aanbieding concept beleidsregel macrodoelmatigheid beroepsonderwijs (Kamerstuk 33 948, nr. 15).

De voorzitter van de commissie,
Wolbert

Adjunct-griffier van de commissie,
Arends

I Vragen en opmerkingen uit de fracties

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de beleidsregel macrodoelmatigheid beroepsonderwijs, maar hebben nog een aantal kritische vragen ten aanzien van de zorgplicht doelmatigheid en de criteria die de Minister daarbij hanteert. Wat deze leden betreft lijkt met de voorgestelde formulering de keuzevrijheid van studenten te zeer beperkt te worden.
De leden van deze fractie zijn van mening dat eenzelfde beroepsopleiding in naam een heel andere inhoudelijke focus of onderwijsconcept kan hebben en dus niet «eenzelfde beroepsopleiding» is. Zij vragen of de Minister bereid is te expliciteren dat bij het onderzoek naar de zorgplicht doelmatigheid meegenomen wordt of de opleidingen eenzelfde inhoudelijke focus en onderwijsconcept hanteren. Deelt Minister de mening dat wanneer er sprake is van een andere inhoudelijke focus of onderwijsconcept er niet sprake is van «eenzelfde beroepsopleiding»? Tevens vragen zij hoe de Minister gaat waarborgen dat de keuzevrijheid van studenten niet in het geding komt. De voornoemde leden zijn niet van mening dat meerdere opleidingen in één verzorgingsgebied per definitie ondoelmatig zijn.
Daarnaast wijzen de eerder genoemde leden de Minister erop dat in dezelfde concept beleidsregel ook eisen zijn gesteld aan de zorgplicht arbeidsmarktperspectief. De leden vragen de Minister waarom deze zorgplicht niet afdoende de macrodoelmatigheid van het onderwijs zal waarborgen. Is de Minister van mening dat wanneer voldaan wordt aan de zorgplicht arbeidsmarktperspectief er ook volledig of in een bepaalde mate is voldaan aan de zorgplicht doelmatigheid? Zo ja, hoe gaat zij dit expliciteren, zo nee, waarom niet?
In de toelichting stelt de Minister dat een doelmatigere spreiding van dure maar waardevolle beroepsopleidingen beter mogelijk wordt door deze regel. Bij de criteria waaraan voldaan moet worden om de zorgplicht doelmatigheid vast te stellen, is er echter geen criterium dat meet in hoeverre het opheffen of samenvoegen van opleidingen bijdraagt aan een betere besteding van publieke middelen. De leden van de VVD-fractie vragen of de Minister deze lezing deelt en zij ontvangen graag een toelichting hierop. Deze leden delen de inzet van de Minister om de besteding van middelen doelmatig te laten verlopen zodat het ten goede komt aan de onderwijskwaliteit in plaats van flyers die studenten moeten aantrekken. Zij vragen of de Minister ook andere maatregelen of opties heeft overwogen om deze problematiek rondom concurrentie op kwantiteit te verminderen, bijvoorbeeld door de bekostiging op kwaliteit te intensiveren.
Voorts lezen de leden van de VVD-fractie in de toelichting dat de percentages die geformuleerd staan bij de criteria voor de zorgplicht arbeidsmarktperspectief, zijn ontleend aan de gegevens van het Research centrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt. Zij vragen of de Minister meer argumenten heeft om juist deze percentages te willen hanteren en zij ontvangen hierop graag een toelichting.
Ten aanzien van het arbeidsmarktperspectief zijn er een aantal criteria waarop beoordeeld wordt «of voldaan is aan de zorgplicht». Bij de formulering is gekozen om dit bijvoorbeeld als volgt te omschrijven: «30% of meer van de gediplomeerden van de desbetreffende beroepsopleiding heeft geen baan gevonden op het niveau van de opleiding». Zij vragen waarom hier gekozen is voor een negatieve stelling als op basis van de criteria moet worden vastgesteld of er «voldaan» is aan de zorgplicht. Zou

een formulering als: «70% of meer van de gediplomeerden van de desbetreffende beroepsopleiding heeft binnen anderhalf jaar na afstuderen een baan gevonden,» niet geschikter zijn?
Voorts constateren de leden van de VVD-fractie dat bij het 50%-criterium geen termijn is geformuleerd in de regeling zelf, maar wel in de toelichting. Zij vragen of de Minister deze onduidelijkheid kan wegnemen door de regeling aan te passen en te verduidelijken dat het om gediplomeerden gaat die niet binnen één jaar een baan op niveau vinden.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de onderhavige concept beleidsregel. Zij erkennen dat er kleine specialistische beroepsopleidingen bestaan die waardevol zijn voor de opleiding van vakmensen voor specifieke beroepen, maar signaleren ook dat een aanzienlijk deel van de beroepsopleidingen een relatief gering aantal studenten kent, zonder dat dit opleidingenaanbod altijd genoeg toevoegt aan de belangen van de mbo'ers[1] om als vakman of -vrouw aan het werk te kunnen en de Nederlandse arbeidsmarkt in het algemeen. De Minister kiest zelfregulering als vertrekpunt, maar wil sturend optreden in gevallen waarin betrokkenen er niet in slagen om ondoelmatigheden in het aanbod weg te nemen. De adviescommissie macrodoelmatigheid mbo kan op basis van signalen en vermoedens dat één of meer zorgplichten niet worden nageleefd de Minister een advies geven. De leden van de PvdA-fractie menen dat de kwaliteit van het mbo meer is gediend met samenwerking en onderlinge afstemming tussen mbo-instellingen dan met concurrentie in het opleidingenaanbod. Zij vragen of de Minister nader kan toelichten in hoeverre de onderhavige concept beleidsregel recht zal doen aan deze overweging.
De Minister kan een instelling een waarschuwing geven opdat deze de zorgplicht alsnog naleeft. Als zo'n waarschuwing niet het gewenste effect heeft dan kan de Minister bij een onderwijsinstelling de rechten aan de betreffende opleiding ontnemen. Zij vragen of de Minister ook kan toelichten of de ontneming van de rechten met zo'n beslissing ook een voldongen feit is, of dat er dan nog beroepsprocedures moeten worden afgewacht, met als gevolg dat een opleiding die niet goed aansluit bij de arbeidsmarkt nog geruime tijd kan blijven voortbestaan.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de beleidsregel macrodoelmatigheid beroepsonderwijs. Zij hebben de volgende vragen. Zij vragen of de Minister kan toelichten op welke wijze de adviescommissie macrodoelmatigheid mbo wordt bekostigd en wie hierin zitting nemen. Tevens vragen zij of het kabinet bereid is om dit afzonderlijke instellingsbesluit aan de Kamer te doen toekomen. Kan het kabinet toelichten of de leden van de adviescommissie macrodoelmatigheid mbo worden bezoldigd en zo ja, hoe hoog deze bezoldiging is?
Ook vragen zij of het kabinet kan toelichten hoeveel beroepsopleidingen in Nederland «teveel gediplomeerde schoolverlaters ten opzichte van de vraag op de arbeidsmarkt» verzorgen. Kan het kabinet toelichten wat er concreet moet worden verstaan onder «het terugbrengen van de instroom van nieuwe studenten in een beroepsopleiding»? Zij vragen of dit betekent dat het kabinet voornemens is een numerus fixus in te voeren voor bepaalde mbo-opleidingen.
Is het kabinet bereid om haar stellingname dat «mbo niveau 1 opleidingen niet uitdrukkelijk bedoeld zijn om jongeren direct naar de arbeidsmarkt toe te leiden» toe te lichten? Zijn entreeopleidingen niet juist – naast het opleiden tot een vervolgopleiding – bedoeld als voorbereiding op de arbeidsmarkt[2], zo vragen de voornoemde leden.

---

[1] mbo: middelbaar beroepsonderwijs
[2] https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/middelbaar-beroepsonderwijs/inhoud/opleidingen-niveaus-en-leerwegen-in-het-mbo/entreeopleiding-in-het-mbo

Kan het kabinet toelichten hoe de tien procent is opgebouwd die niet aan de gestelde percentages voldoen voor arbeidsmarktrelevantie? Zij vragen welke opleidingen en welke onderwijsinstellingen dit betreft en of het kabinet hiervan een overzicht aan de Kamer kan verstrekken.
Kan de Minister garanderen dat kleine opleidingen (bijvoorbeeld de opleiding tot goudsmid) niet enkel en alleen kunnen worden gesanctioneerd dan wel de rechten kunnen worden ontnomen, omdat men minder dan 50 leerlingen (landelijk) heeft?
Kunt u toelichten op welke website de adviezen openbaar worden gemaakt? Zij vragen of de Kamer hierover ook (jaarlijks) apart wordt geïnformeerd.
De leden van de SP-fractie vragen of de uitzonderingspositie van niet-bekostigde instellingen wenselijk is. Is het mogelijk dat de vraag naar een bepaalde opleiding zo groot is en niet door bekostigde instellingen aangeboden wordt omdat het ondoelmatig zou zijn, dat studenten richting niet-bekostigde instellingen worden gedreven, omdat zij niet aan de regels voor doelmatigheid hoeven te voldoen? Zij vragen hoe groot het kabinet dit risico inschat. Als dit een gevolg zou zijn van deze beleidsregel, acht het kabinet dit dan wenselijk?
Voorts vragen deze leden of het aanbod van een opleiding door een niet-bekostigde instelling wordt meegenomen in de beoordeling van de doelmatigheid van een opleiding bij een bekostigde instelling. Is het kabinet van mening dat niet-bekostigde instellingen ook invloed hebben op het opleidingsaanbod en uiteindelijk op de arbeidsmarkt? Waarom heeft het kabinet er voor gekozen om niet-bekostigde instellingen niet te verplichten te voldoen aan dezelfde twee zorgplichten?

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de beleidsregel macrodoelmatigheid beroepsonderwijs. Bij de behandeling van het wetsvoorstel[3] hadden deze leden grote aarzelingen bij het wetsvoorstel. Deze leden onderschrijven het doel van het wetsvoorstel, maar konden niet door de Minister worden overtuigd dat dit wetsvoorstel het middel was om het doel te bereiken. De voornaamste kritiek was dat dit wetsvoorstel juist meer regeldruk zal opleveren en het probleem niet zal oplossen. Ook de onderhavige beleidsregel roept veel vragen bij deze leden op. Bij de behandeling is uitgebreid aan de orde gekomen dat het wetsvoorstel landelijke beleidsregels introduceert over het hoe en wanneer de Minister van zijn bevoegdheid gebruik kan maken om in te grijpen bij onvoldoende arbeidsmarktrelevantie of ondoelmatigheid van de opleiding. Deze landelijke regels zullen echter geen maatwerk kunnen bieden voor de regionale oriëntatie die het mbo heeft als het gaat om arbeidsmarktrelevantie en doelmatigheid. Ook de Raad van State was zeer kritisch op dit punt. Hoewel de nu voorliggende beleidsregel dit vraagstuk op een aantal punten concretiseert, blijft er nog veel onzekerheid bestaan voor de instellingen.
De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat met name artikel 5 (criteria voor de beoordeling van de naleving van de zorgplicht arbeidsmarktperspectief) en 6 (criteria voor de beoordeling van de naleving van de zorgplicht doelmatigheid) de instellingen nog weinig houvast bieden. In een groot deel van de te hanteren criteria worden namelijk formuleringen gebruikt als «in voldoende mate» (bijvoorbeeld «heeft het bevoegd gezag bij het inschrijven van deelnemers in voldoende mate met andere aanbieders van eenzelfde beroepsopleiding afstemming bereikt met het oog op het arbeidsmarktperspectief van de betreffende beroepsopleiding»). Deze leden vragen dan ook de Minister te verduidelijken wanneer een inspanning «voldoende» is. Met betrekking tot het gebruik van cijfers om onvoldoende arbeidsmarktperspectief of doelmatigheid vast te stellen stelt de Minister in de toelichting op de beleidsregel: «Daar

[3] Kamerstuk 33 948

waar de cijfermatige basis minder overtuigend is, zal moeten worden vertrouwd op kwalitatieve oordelen van deskundigen in de desbetreffende sector.» Ook dit biedt instellingen weinig houvast aan de voorkant. De leden vragen ook op dit punt nadere toelichting van de Minister.
De leden van de CDA-fractie vinden het teleurstellend dat in deze beleidsregel de kwaliteit van de opleidingen geen rol speelt. Wat is focus op doelmatigheid en arbeidsmarktrelevantie zonder goede kwaliteit? Zeker in het beroepsonderwijs dat de laatste tijd geplaagd wordt door incidenten rondom de kwaliteit van het onderwijs, zou het op zijn plaats zijn om voldoende aandacht te besteden aan het belang van kwaliteit.
Deze focus op doelmatigheid etcetera wreekt zich ook op het punt van pluriformiteit. In het wetsvoorstel hebben de eerder genoemde leden aandacht gevraagd voor het belang van pluriformiteit, dit werd ook gesteund door stakeholders in het onderwijs. De leden van de CDA-fractie waren van mening dat dit wetsvoorstel te veel voorbij gaat aan het belang van pluriformiteit en zich te veel richt op doelmatigheid en arbeidsmarkt-relevantie. Als de focus op deze twee punten leidt tot een verschraling en daardoor minder keuzevrijheid voor de ouders, schiet het zijn doel voorbij. De Minister onderkende het belang van pluriformiteit, maar ook in deze beleidsregel komt het belang van pluriformiteit nauwelijks aan bod. Alleen in artikel 7, lid 1, onder b wordt de keuzevrijheid van deelnemers genoemd. Dit wordt echter verder in de toelichting niet verder genoemd of uitgewerkt. Gaarne ontvangen de leden van de CDA-fractie een nadere toelichting van de visie van de Minister op het belang van pluriformiteit.

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van de beleidsregel macrodoelmatigheid.
Zij vragen waarom het volgens de Minister voor de hand ligt om in de criteria voor de aanleiding voor een onderzoek (artikel 4) dezelfde kengetallen te hanteren als in de criteria voor de beoordeling van de naleving van de zorgplichten (artikelen 5 en 6). Ligt het niet voor de hand ligt om een strengere criterium te hanteren als het gaat om de vraag of de naleving voldoende gestalte krijgt.
De leden van de SGP-fractie vragen tevens waarom de Minister ervoor kiest getallen en percentages op te nemen in de beleidsregel. In hoeverre bestaat het risico dat deze kengetallen, ondanks het feit dat het kabinet een brede afweging voorstaat, in de praktijk een zwaarder status gaan krijgen dan beoogd is? Bestaat het risico dat hierbij vergelijkbare taferelen kunnen ontstaan als bij de beleidsregels inzake de fusietoets?
De leden van de SGP-fractie vragen hoe de Minister bewerkstelligt dat daadwerkelijk een integrale afweging wordt gemaakt inzake de naleving van de zorgplichten nu wezenlijke factoren als het profiel van opleidingen en instellingen en de kwaliteit van opleidingen geen expliciete plaats krijgen in de opsommingen. Deze leden hebben de indruk dat de beleidsregel zich eenzijdig richt op doelmatigheid en arbeidsmarktperspectief en dat andere wezenlijke aspecten ondergesneeuwd dreigen te raken. Zij wijzen op literatuur (bijvoorbeeld Bronneman-Helmers) waaruit blijkt dat een beperkt beleidsperspectief tot ongewenste effecten leidt. In dat licht vragen zij of een explicieter afweging van verschillende perspectieven nodig is.
De leden van de SGP-fractie constateren dat de Minister vanuit het belang van proportionaliteit overweegt eerst een bekostigingssanctie te treffen alvorens een licentie in te trekken. Deze leden vragen waarom de beleidsregel hierover niets vermeldt. Eveneens vragen zij of het voornemen is om in beginsel altijd eerst een reguliere bekostigingssanctie te treffen.

II Reactie van de Minister